

**Regional Partnership For  
Decentralization and Local Governance  
In the Americas**

**Quarterly Report XXVII  
April - June 2005**

Prepared for The U.S. Agency for International Development  
Bureau for Latin America and the Caribbean  
Office of Regional and Sustainable Development

July 31, 2005

International City/County Management Association  
Cooperative Agreement Award No. LAG-A-00-98-00060-00



777 North Capitol Street, NE  
Suite 500  
Washington, DC 20002-4201

**Isabelle Bully-Omictin  
Program Director  
LAC, International Programs**

**Tel (202) 962-3651  
Fax (202) 962-3605**

July 31, 2005

Ms. Maria Barron  
Cooperative Agreement Cognizant Technical Officer (CTO)  
SUP Democracy SPCL  
LAC/RSD-DHR  
USAID  
1300 Pennsylvania Ave, NW  
RRB 5.09-073  
Washington, DC 20523

Subject: Cooperative Agreement Award No. LAG-A-00-98-00060-00  
Regional Partnership For Decentralization and Local Governance In the  
Americas, ICMA Project No. 706.001.01 LAC

Dear Ms. Barron,

In compliance to Schedule 1.5.1, Financial Reporting, and Schedule 1.5.2, Monitoring and reporting program performance, ICMA is pleased to submit the following report for the subject cooperative agreement.

- Quarterly Report XXVII: April 1 – June 30, 2005

If you have further questions about these reports, you may direct them to the following individuals at ICMA:

- For technical matters, Carolyn Lohman (202) 962-3688
- For contractual matters, Ms. Vickie Brooks, (202) 962-3504

Sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Isabelle Bully-Omictin".

Isabelle Bully-Omictin, ICMA  
Cc: Anu Rajaraman, USAID  
Dennis Taylor, ICMA  
Vickie Brooks, ICMA  
Liezl Perez, ICMA

**Regional Partnership For  
Decentralization and Local Governance  
In the Americas**

**USAID Quarterly Report XXVII**

*April 1 – June 30, 2005*

**Table of Contents**

I.	Introduction.....	4
II.	Major Accomplishments.....	4
III.	Challenges/Remedial Actions Taken.....	10
IV.	Projected Activities .....	11

**Annexes:**

- Annex 1: Financial Information
- Annex 2: SIDEMU Report
- Annex 3: Mancomunidades SOW

## **I. Introduction**

The *Regional Partnership for Decentralization and Local Governance in the Americas* project (Cooperative Agreement LAC-A-00-98-00060-00) is administered by ICMA. In September 2003, ICMA was awarded an extension of the Cooperative Agreement through September 30, 2006 to expand its activities. As a result, a new vision for the project was formulated. Subsequently, a new work plan was prepared and later approved in March of 2004.

This report summarizes activities and major accomplishments carried out during the period of April to June 2005.

## **II. Major Accomplishments**

### **Activities and Accomplishments for this Quarter**

#### ***Capacity Building: Strengthening FEMICA***

The *Federacion de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA) is an important ICMA partner in Latin America. As a leading advocate and representative of local governments in Central America, FEMICA has been at the forefront of various democratization and citizen participation efforts in the region. Notwithstanding, FEMICA continues to face significant challenges, confronting organizational and administrative issues. Many of these issues have hampered the organization's ability to meet its potential and serve the municipalities it represents. To address some of these concerns, ICMA has offered to work with FEMICA in its efforts to build capacity and strengthen its institutional structures.

#### **Quarterly Activities:**

##### ***FEMICA Business Plan***

This Quarter, ICMA contracted with NetAssessment Inc. to develop a long term Business Plan for FEMICA. The Business Plan will identify strategic lines of action that will help lead FEMICA towards long-term sustainability. NetAssessment will undertake the following activities:

- Analyze and prioritize strategic lines of products and services, providing recommendations as to their implementation.
- Prepare an organizational structure to sustain the Business Plan, which will enable FEMICA to negotiate, compete for, obtain and successfully manage projects from diverse clients.
- Train FEMICA's technical personnel in the application of procedures and methodologies to sustain the business plan.
- Train administrative/accounting personnel to handle negotiations, contracting of personnel and accounting procedures.

In order for the Business Plan to be an effective tool for FEMICA, adjustments will need to be made to its actual staff so as to improve its capacity to respond to offers and to manage the business generated through its actions. One of the first steps that ICMA has recommended to FEMICA in this vein is the hiring of an operations director. ICMA will hire under this Cooperative Agreement an operations director for FEMICA for a period of one year. It is expected that FEMICA will find funding through its new business initiatives to fund the position beyond the first year's contract. With assistance from NetAssessment, ICMA has begun active recruitment for the new operations manager. The position will be filled during the upcoming quarter.

### ***SIDEMU***

During this Quarter, Octavio Chavez traveled to Guatemala, Nicaragua and Honduras to meet with individuals involved in the development of the Sistema Básico de Indicadores de Desempeño Municipal (SIDEMU) at the municipal level, as well as users of the system. The objective of the visits was to provide the Inter-American Development Bank with an assessment of the SIDEMU's implementation thus far and recommend adjustments/improvements to the system. The report, in Spanish, is provided in Annex 2. Dr. Chavez affirms that there needs to be a greater acceptance of the indicators on the part of the municipal operators/users of the system. Dr. Chavez provided recommendations for improving upon some of the indicators, so as to increase their validity, ease of understanding and lessen redundancies.

Additional specific recommendations include:

- Provide clearer definition of roles of each actor
- Provide results of indicators with complete data from 2004
- Review the relevance of each indicator
- Share results of revised versions of indicators
- Incorporate more municipalities into the SIDEMU
- Greater involvement in and close monitoring of the system by FEMICA, including the hiring of a full-time person for the management of the SIDEMU.

### ***Capacity Building: Assistance to the RIAD***

#### **2005 RIAD Summit: Expo/Fair on Best Practices**

Last September, ICMA signed a Memorandum of Understanding with the Organization of American States' Unit for the Promotion of Democracy (UPD) aimed at providing technical assistance and expertise in the organization of the 2005 RIAD Summit to be held in Brazil. Since then, ICMA has been working closely with the OAS in its on-going efforts to organize the event.

Publications and brochures aimed at explaining the purpose of the RIAD Summit, the objectives of the expo/fair, and the importance of widespread involvement and participation continue to be widely disseminated.

Building on this publicity-focused initiative, ICMA also designed, developed, and established a website dedicated exclusively to the RIAD effort. The site, [www.riadexpoferia.org](http://www.riadexpoferia.org) is serving as a central location for obtaining information and providing feedback on the RIAD in its preparatory stages. Participants and other interested parties have commented on the usefulness of the webpage and the clarity with which information and messages are disseminated. In addition to general information regarding the RIAD and the Expo/Fair, ICMA has coordinated the writing and publication of monthly bulletins and editorials; three have been published so far.

#### **Quarterly Activities:**

During this Quarter, after receiving submissions for municipal best practices, the RIAD selection committee chose eight practices based on a weighted system with pre-established criteria, including their contribution to strengthening local-level democracy, and their replicability. The chosen eight practices were from the following countries: Argentina, Brazil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Mexico, Nicaragua, and Paraguay.

From May 21 to June 24, ICMA sent a team of consultants, led by Mr. Jorge Otero, to all eight countries to research the practices at the ground level and prepare the information necessary to develop the case studies, video documentaries and toolbox. Workshops were held in each country with key stakeholders. Participants were asked to discuss several aspects of each practice, including: experience with the transfer of competencies from the national to the local level; factors affecting the sustainability and replicability of the practices; and lessons learned. In addition, ICMA consultants interviewed municipal residents and beneficiaries of the practices in each municipality. These interviews were videotaped and will form the basis for the development of eight short documentaries on each practice and one longer documentary which will reflect the recommendations of the toolbox and include salient features of all eight practices. Reports generated and video/audio footage from the visits have been posted in draft form on the Expo/Fair website with limited access for Project personnel and interested clients.

ICMA consultant, Mr. Marco Velasco is currently developing the toolbox which will highlight the common mechanisms and procedures that can be implemented to effectively and successfully replicate these practices. The toolbox, along with the individual case studies and video presentations will be presented at the upcoming RIAD Summit, which is now scheduled for October 26, 27 and 28 in Recife, Brazil.

#### ***Capacity Building: Performance Measurement***

The protection of human rights, free and fair elections, and popular representation in the halls of government are indispensable, basic conditions for any democratic society. However, democratic societies also demand that governments be accountable and responsive to their needs, open to their input and scrutiny, and meet these requirements in an equitable, cost-effective manner. Although many democratic governments recognize the importance of these conditions, they are often unable to fulfill them due to historic, cultural, economic, political, legal or structural factors. Efforts to shape governments that

embody all of these values are underway in many countries throughout the Latin America/Caribbean Region (LAC). However, most “good governance” initiatives in the region are concentrated at the national level. Numerous countries, organizations and citizens in the LAC are increasingly aware of the importance of good governance, and insist that reforms be extended to the regional and local levels of government, in order to achieve a more authentic, enduring democratic culture and society.

A particularly successful method of creating and sustaining accountable, responsive, effective and efficient local government is through the development and application of municipal performance measures. This institutional development tool aids local government in achieving these ends through the collection, analysis, and utilization of performance information on various aspects of the organization - its processes, activities and outcomes. Specifically, municipal performance measurement can be used by local governments to: establish standards; control and improve quality; monitor and evaluate progress; gauge accountability by assigning responsibility; measure the efficiency and effectiveness of operations; diagnose strengths and weaknesses; communicate activities and outcomes; identify and showcase promising practices; guide decision making and the development of strategic plans.

Municipal performance measurement is becoming a well-known concept among municipalities in the LAC. However, it is often misunderstood. As a result, it is frequently misapplied and/or underutilized. ICMA believes it is crucial to achieve a more thorough understanding of the key concepts and approaches related to the subject, establish a common language, and foster effective municipal performance management throughout the LAC.

#### Quarterly Activities:

ICMA has reviewed and finalized the scope of work for a study on performance measurement in Latin America and the Caribbean. The study will include case studies highlighting different experiences with local government performance measurement in selected countries. A questionnaire will be sent out next quarter to USAID missions in the LAC Region to ensure that the study will provide added value to the work of the missions in local governance. Input from the missions will be incorporated into the SOW. The case studies will serve as a guide for missions to better understand the role of performance measures as management tools for municipalities and will help them more effectively incorporate performance measures into their programs.

#### ***Capacity Building: Training***

##### **E-Training**

As a first step in its efforts to implement its E-learning initiative, ICMA organized and held an event last year aimed at exploring the potential use of information and communications technologies (ICTs) in the delivery of education initiatives for local level government officials. This event, *E-learning for Local Governance in Latin America* represented the culmination of a year-long study, the objective of which was to provide recommendations for the development of quality distance education programs in

Latin America. Based on this study, a comprehensive Roadmap was developed, consisting of a series of recommendations to be used as improvement tools for donor organizations, governments, municipal associations, academic groups and other actors involved in democratization, productivity and sustainable development practices in Latin American municipalities. This document now serves as the cornerstone of ICMA's initiatives to encourage, promote, and improve e-learning efforts for local government officials in the region.

Interestingly, one of the key findings borne out of this conference revolved around ensuring municipal practitioners were engaged in the on-going development of the Roadmap, providing ideas, opinions, and suggestions. Without the input of municipal actors, the Roadmap was largely incomplete, many participants claimed.

In response to this observation, ICMA is currently incorporating the input of local government officials and other municipal actors into the Roadmap and has initiated a number of activities based on the Strategic Plan presented in January. The Strategic Plan includes the following activities:

1. Define and establish mechanisms to incorporate municipal demands into the Roadmap. (*In progress*)
2. Publication of a database of cases on e-learning on the Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) site. (*Accomplished*)
3. Develop and implement a pilot E-learning program which incorporates the proposals and recommendations of the Roadmap. (*In progress*)
4. Produce an E-learning manual/compendium which will serve as a reference for planning, designing, facilitating and evaluating new distance education programs, as well as for improving existing programs. (*In progress*)
5. Develop an evaluation model for E-learning programs for municipal officials and staff. (*Model completed, to be reviewed by participating institutions*)
6. Develop a code of ethic for E-learning programs for municipal officials and staff. (*Not yet initiated*)

#### Quarterly Activities:

This quarter, ICMA entered into negotiations with the NUR University in Bolivia, Casa Grande in Ecuador and UNITEC in Honduras to contribute to the development of a compendium on E-learning and distance education for municipal officials and staff and to design and implement a pilot E-learning program. Pending approval of budget, work plan and timetable, grants will be provided to each of these universities. ICMA has recruited a training consultant to assist the universities in the development of the training modules

and contribute to the development of the third module of the compendium related to applied case studies. The consultant's contract is currently under review and will be approved next quarter.

### ***Local Economic Development***

#### **Mancomunidades Study**

In an effort to respond to citizens' increasing demand for services, one of the initiatives undertaken by municipal governments in Latin America during the last decade has been to join forces to establish intermediate service provision and administrative entities called *mancomunidades*. These multiple-municipality associations first appeared in Spain, and began expanding significantly after the dictatorship, especially since 1992. Based on this experience, the Spanish international cooperation agency AECI (*Agencia Espanola de Cooperacion Internacional*) has been instrumental in assisting municipal governments in Latin America create these *mancomunidades*. In part, the establishment of these associations has been driven by the absence of active and/or effective governmental entities operating between national governments and municipal governments in non-federated republics. Also, their creation represents a response by municipal government leaders faced with the challenge of meeting increased citizen demand for services from local governments that are chronically strapped for resources, or seeing opportunities to provide services or carry-out functions at regional levels where they can be more effective or achieve economies of scale.

But despite proven advantages in the formation of these associations, dependable knowledge in the region regarding *mancomunidades* is generally lacking and misconceptions are widespread. Notwithstanding, interest exists among many municipal government leaders and donor agencies working in the region to learn more about how *mancomunidades* can be used to increase the effectiveness of local governments, and what lessons have been learned in countries where they've been already been established.

To that end, USAID/LAC has requested ICMA to prepare a report that reviews regional experiences to date with *mancomunidades*. Building on the existing experiences in the region thus far, the information garnered by this study will be subsequently provided to municipal government leaders in the region to help them determine how the *mancomunidad* model can be initiated or expanded upon in their countries. Furthermore, the report will also enable USAID to decide how best it can assist municipal government leaders to incorporate *mancomunidad* development into local governance programs already underway in a number of countries.

#### **Quarterly Activities:**

This quarter, ICMA contracted a consultant to develop a comprehensive scope of work for the study and discuss its objectives with USAID missions in the region. A questionnaire was sent out to all LAC missions. Responses to the questionnaire were received from several missions, with Guatemala, Honduras, Ecuador, and Bolivia

expressing interest in the study for their own programming purposes. Based on the input from the questionnaires and follow-up discussions by the team leader for the study, Mr. Bob Asselin, the SOW, included in Annex 3 was finalized. A Senior Technical Expert, Mr. Guadalupe Lopez, has been identified. He will conduct investigations in five countries - Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, and Bolivia. The Senior Technical Expert will carry out and/or supervise all field work for the purpose of arriving at findings and conclusions for the study components. Local consultants will also be hired to gather initial data in the areas indicated in the analytical framework; obtain copies of documents useful for this study; identify and make arrangements to interview key experts in their countries; accompany the Senior Technical Expert to those interviews; assist in the preparation of the case studies, and obtain additional information as directed by the Senior Technical Expert after country visits are completed. Criteria for the selection of the mancomunidades for the case studies will be determined next quarter.

The study will aim to meet four objectives: (1) to identify key factors of success in establishing and operating *mancomunidades*; (2) to develop a performance index that covers each of the key factors identified; (3) to provide the basis for an exchange of information and ideas among USAID missions interested in learning more about strategies for incorporating development of *mancomunidades* into ongoing programs (and determining where additional support from ICMA might be useful); and (4) to indicate where in the LAC region missions and their partners can turn to for additional information on the key factors identified.

### ***Municipal Finance***

No activities were undertaken this quarter.

### ***Collaboration with USAID Missions in the Region***

As ICMA initiated the development of its scope of work for its study on *mancomunidades*, it sought input from USAID missions in the region to ensure specific issues of relevance to them would be examined in the study. The objective of the study is to provide interested USAID missions and their partners in selected countries with information that will allow them to make decisions on how they might incorporate development of *mancomunidades* into ongoing programs to improve the performance of local governments.

Similarly, ICMA hopes to gauge the interest of USAID missions in the region in two additional proposed studies – one which will examine the relationship between decentralization and political parties and the other which will highlight case studies of successful local government performance measurement programs in LAC. A scope of work for the first study was circulated this quarter to several USAID offices in Washington, D.C. and Latin America and the Caribbean. The SOW for the second study will be vetted with the missions during the next quarter.

## **III. Challenges/Remedial Actions Taken**

## **FEMICA**

FEMICA is in a very difficult transition period, suffering from inadequate funding, limited staff and no long-term plan for generating revenue and ensuring its sustainability. ICMA, through its contract with NetAssessment, will work with FEMICA's Director, Ms. Patricia Jager, to develop a long-term business plan which will enable the institution to take advantage of opportunities to generate income through new products and services and will provide its staff with the skills to manage potential new activities. ICMA will hire an Operations Director for one year to assist in the implementation of the business plan; however, if that person is to continue beyond that period, FEMICA will have to make plans for his/her funding. While the business plan can provide FEMICA with a roadmap for its future, only its Director and staff can assure that the plan will be implemented and managed appropriately. ICMA will provide FEMICA with the market analysis and necessary tools, but FEMICA must take the initiative and carry it forward.

## **RIAD**

The ExpoFair is a major component of the workplan. There have been two major challenges in the implementation of the initiative: (i) the activity is very ambitious and seeks to have a wide impact in a short period of time. In a period of one year, the activity intends to compile up to eight “replicable experiences” from around Latin America and the Caribbean; and (ii) the OAS/RIAD allows for access to a wide range of partners in the region, but also adds some constraints to the project’s implementation, as decisions have to, many times, be confirmed by the OAS/RIAD bureaucracy.

The challenge for ICMA is to continue the flow of activity implementation in the context of the above-mentioned constraints. So far, ICMA has been able to address these challenges successfully by : (i) working closely with the OAS/UPD to facilitate the communication of key information related to the project within the RIAD and the OAS; (ii) promoting close relationships with key stakeholders that are part of the RIAD’s Technical Support Group; and (iii) increasing public communications and outreach efforts to promote and disseminate the ExpoFair in the region.

## **Partnership Personnel**

At the beginning of the quarter, Mr. Antonio Iskandar, Partnership Director, took another position with ICMA. Isabelle Bully-Omictin assumed the leadership of the Cooperative Agreement on an interim and part-time basis. At the end of the quarter, Mr. Luis Sobalvarro, Senior Program Manager on the Partnership, resigned his position. Ms. Bully-Omictin will assume responsibility for the Partnership on a full-time basis until a senior program manager is hired. The selection process for the senior program manager will be initiated during the next quarter.

## **IV. Projected Activities**

- Finalization of MOU with the NUR University (Bolivia), Casa Grande (Ecuador) and UNITEC (Honduras) to work on E-learning efforts.

- Begin implementation of SOW for Mancomunidades study, including in-country visits.
- Continue implementation of FERIA activities with the RIAD as planned.
- Contract with a training consultant and start development of training modules for E-learning efforts.
- Contract Operations Director for FEMICA.
- Develop Business Plan and train FEMICA staff.
- Initiate Performance Measurement study (send SOW and questionnaire to USAID missions and review SOW accordingly).
- Gather feedback from USAID missions on draft SOW for Decentralization and Political Parties study.

## **Annex 1: Financial Information**

## **Annex 2: SIDEMU Report**

### **Annex 3: Mancomunidades SOW**

**REPORTE**

Análisis del

**SISTEMA DE INDICADORES DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL  
PARA  
CENTRO AMÉRICA**

como parte de la Cooperación Técnica del

Banco Interamericano de Desarrollo

Bajo el Convenio

**ATN/JC-8041-RS**

Realizado por

*International City/County Management Association*

Dentro del programa

*Regional Partnership For Decentralization and Local Governance*

*In the Americas*

Financiado por

U.S. Agency for International Development  
Bureau for Latin America and the Caribbean  
Office of Regional and Sustainable Development

Cooperative Agreement Award No. LAG-A-00-98-00060-00

**Junio 2005**

## **INDICE**

Resumen Ejecutivo .....	3
Antecedentes .....	4
Sistema de Medición del Desempeño .....	5
Desarrollo del SIDEMU .....	6
Retos del SIDEMU .....	8
SIDEMU programa operado con autosuficiencia financiera .....	9
Conclusiones .....	10
ANEXO I .....	12
ANEXO II.....	13
ANEXO III.....	14
ANEXO IV .....	16

## **Resumen Ejecutivo**

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés) a través del Acuerdo Cooperativo “Regional Partnership for Decentralization and Local Governance in the Americas” financiado por la USAID realizó el presente análisis en apoyo a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y como complemento a la Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde participa directamente la FEMICA.

La Cooperación Técnica busca apoyar al municipalismo de la región centroamericana con el establecimiento de un Sistema Básico de Indicadores de Desempeño Municipal (SIDEMU) para medir, comparar y tomar decisiones correctivas encaminadas a mejorar la gestión de las municipalidades de la región.

El desarrollo del SIDEMU implica, por su grado de complejidad, una suma de esfuerzos de gran magnitud. No se trata solamente de alinear la visión e intereses de los líderes y funcionarios de los municipios, sino de vincular entidades nacionales, asociaciones de municipios nacionales y la regional.

Por sus condiciones actuales de desarrollo, se puede afirmar que se cuenta con una herramienta informática que respalda al SIDEMU como un sistema -que pudiera ser viable- de indicadores de desempeño con una posible cobertura regional que involucre varios países y con una buena representatividad por país. Sin embargo, es necesaria una mayor aceptación de los indicadores y, en este sentido, una validación de los indicadores por parte de los entes operativos de las municipalidades. Existen dudas si algunos de los indicadores son plenamente válidos o comprensibles o incluso, si son redundantes.

Por ello, de continuar con el desarrollo y consolidación del SIDEMU, se recomienda que entre las actividades a desarrollar se incluyan las siguientes: definir claramente los roles de cada uno de los actores; mostrar resultados de los indicadores con datos completos del 2004; revisar la pertinencia y temporalidad de cada indicador; mostrar resultados de la versión corregida y, finalmente, incorporar al SIDEMU más municipios. Es recomendable que durante la revisión de los indicadores se incluyan -de manera importante- la discusión con funcionarios de las áreas responsables de proveer de datos al sistema en cada una de las municipalidades.

Así mismo, la FEMICA debe darle un seguimiento más cercano al desarrollo del SIDEMU, además de prepararse como organización para hacerse cargo del sistema con un esquema *de negocio* que permita la autosuficiencia financiera. Para asegurar el éxito del proyecto es indispensable que se cuente, al menos, con una persona de tiempo completo para esta tarea.

El establecimiento del SIDEMU es importante para los municipios centroamericanos, al ofrecer una herramienta que retroalimenta los procesos de toma de decisiones para la operación y la planeación, así como en los procesos ineludibles de mayor calidad en la rendición de cuentas de manera transparente.

## **Antecedentes**

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés) a través del Acuerdo Cooperativo “Regional Partnership for Decentralization and Local Governance in the Americas” financiado por la USAID ha buscado apoyar el fortalecimiento institucional de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). En este marco, el presente trabajo se realizó con la intención de complementar el esfuerzo que ha venido realizando el Banco Interamericano de Desarrollo en la región donde participa directamente la FEMICA.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Cooperación Técnica<sup>1</sup> busca apoyar al municipalismo de la región centroamericana con el establecimiento de un Sistema Básico de Indicadores de Desempeño Municipal (SIDEMU) para medir, comparar y tomar decisiones correctivas encaminadas a mejorar la gestión de las municipalidades de la región.

Esta Cooperación Técnica tiene el siguiente alcance:

- (i) La identificación de indicadores básicos en 4 países de la región – Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá-;
- (ii) El apoyo a las entidades nacionales de fortalecimiento institucional de cada país para mejorar sus servicios de capacitación y asistencia técnica; y
- (iii) El respaldo a la FEMICA para que opere como institución que coordine la provisión y disseminación de información relativa al SIDEMU en la región;

El resultado de la aplicación de esta Cooperación ha ofrecido como resultado una primera versión del SIDEMU, la cual es analizada en este reporte, que incluye recomendaciones para la segunda etapa de apoyo, que complementaría el desarrollo y la consolidación del SIDEMU.

El presente análisis de la situación del SIDEMU no pretende ser una evaluación del cumplimiento del contrato de desarrollo, sino identificar si el SIDEMU -tal como ha sido desarrollado- contiene los elementos, o potencialmente puede tener los elementos necesarios, para convertirse en un sistema integrador viable de información sobre el desempeño municipal en el Istmo Centroamericano, así como una herramienta con autosuficiencia financiera que pudiera ser operada desde la FEMICA.

Para comprender la trayectoria del sistema, se realizó un análisis de los documentos que describen el desarrollo del proceso que originó el SIDEMU. El Anexo I relaciona los requerimientos generales de la Cooperación Técnica, con los documentos que presentan el cumplimiento de parte de las entidades responsables de realizarlos.

---

<sup>1</sup> Detalles sobre los objetivos, alcances y recursos relativos a la Cooperación Técnica se encuentran en el documento ATN/JC-8041.

Así mismo, se realizó una visita de campo a Guatemala, Nicaragua y Honduras para realizar entrevistas con algunos de las personas que intervinieron en el proceso de desarrollo del SIDEMU o son usuarios del sistema. El Anexo II muestra la relación de visitas y personas con quien se conversó acerca del SIDEMU.

## **Sistema de Medición del Desempeño**

Establecer un sistema para medir el desempeño en un gobierno pudiera parecer algo novedoso. Empero, es un tema que ha sido parte de las estructuras de muchos gobiernos durante varias décadas; aunque efectivamente, en Latinoamérica el ámbito no ha sido abordado de forma amplia.

La medición del desempeño es una herramienta de administración que apoya la toma de decisiones. En este sentido, los indicadores de desempeño se erigen como un instrumento para evaluar los avances o retrocesos hacia las metas y permite el seguimiento a las actividades o planes. ICMA ha definido que “la medición del desempeño involucra la recolección de datos en una forma sistemática y objetiva para determinar la eficiencia y eficacia de la entrega de servicios, así como el cumplimiento de los objetivos de programas.”<sup>2</sup>

Hay varias consideraciones cuando se motiva el desarrollo de un sistema de indicadores que hay que mantener presente todo el tiempo. Estas consideraciones implican lo siguiente:

- El proceso (multiniveles de compromiso y colaboración) es tan importante como el producto
- No hay un indicador que nos muestre todo
- La meta es una evolución ordenada - no se hará bien la primera vez-
- Establecer un sistema antes de expandir la lista de indicadores
- Debe mantenerse con claridad continua que el objetivo es el comportamiento institucional, no los indicadores
- La calidad cuenta más que la cantidad
- Son útiles a la medida en que están adecuados a la necesidad y capacidad de todos los involucrados, desde los generadores de datos hasta los usuarios ejecutivos
- La continuidad les ofrece validez
- Primero habrá que modificar los elementos existentes antes de introducir nuevos
- Siempre deben instituirse de forma consensuada.

En el proceso del desarrollo de un sistema es importante distinguir los diferentes aspectos que lo integran. Por un lado, está lo relativo al concepto y sus implicaciones como sistema y sus componentes. Por la otra parte, aquello vinculado a la herramienta o

---

<sup>2</sup> Performance Management: When Results Matter, ICMA, Washington DC 2004

herramientas, así como los medios con los que opera -principalmente a través de la informática.

Es relevante mantener en perspectiva estos aspectos todo el tiempo. De lo contrario, se puede presentar la situación donde el desarrollo de la herramienta supersede al sistema mismo, es decir el medio se convierte en el objetivo del proceso.

Los componentes centrales de un sistema de indicadores del desempeño son los indicadores mismos. En este sentido, es muy recomendable atender la pertinencia y relevancia de cada uno de los indicadores. Estas condiciones son críticas para la aceptación que tendrán cada indicador y la adopción misma del sistema. Cuando se diseña un indicador es recomendable verificar que tengan características tales como:

- comprensibles – con un significado indudable y entendible;
- válidos – con una alta utilidad que mida la dimensión o el aspecto buscado;
- confiables – deben ser objetivos en el sentido de que dos personas que lo utilicen lleguen al mismo resultado en casos idénticos;
- rapidez en la recopilación de datos – debe ser integrables a los procesos ya existentes;
- disponibles – en tiempo y forma, los resultados se deben ver;
- no manipulables – deben tener pautas de medición que impidan que sean vulnerados los resultados por quienes están involucrados;
- no redundantes – evitar duplicaciones, entendiendo que es poco común que un solo indicador sea suficiente;
- comparable – existe referencias o estándares contra los cuales pueden ser comparado

El desarrollo e instrumentación de un sistema de indicadores del desempeño es una tarea compleja para cualquier organización. Demanda una claridad del propósito y un respaldo decidido y enfocado de los líderes de la organización. Cuando la tarea es desarrollar un sistema que compete a un grupo de organizaciones, el proceso se vuelve mucho más complejo y demandante.

## ***Desarrollo del SIDEMU***

El desarrollo del SIDEMU implica, por su grado de complejidad, una suma de esfuerzos de gran magnitud. No sólo se trata de alinear la visión e intereses de los líderes y funcionarios de los municipios, sino de las entidades nacionales y las asociaciones de municipios nacionales y la regional. La diversa tipología de los municipios dentro de un país presenta un reto para el desarrollo de sistemas de indicadores nacionales. Bajo la premisa, la meta de contar con un sistema que comprenda a varios países eleva el nivel del desafío.

Adicional al reto del desarrollo del SIDEMU en un ámbito de gran diversidad, ofrecida por los tipos y estructuras operativas de los municipios de la región centroamericana, se presenta la diversidad en capacidades institucionales entre los municipios; inclusive diferencias en la terminología y conceptos. Esto último es palpable en comentarios referentes a nombres utilizados, donde algunas palabras resultan extrañas para algunos.

La muestra de municipios que participó durante la etapa de desarrollo del SIDEMU refleja los retos de este tipo de proyectos. Es claro, por los reportes generados durante el diseño de los indicadores y el desarrollo del sistema mismo, que la dinámica en la cual están sumergidos cotidianamente los municipios, dificulta la atención necesaria del personal de las municipalidades a proyectos de esta naturaleza.

La situación anterior limita, por mucho, la capacidad de respuesta de las instituciones municipales, que ilustró la necesidad del cumplimiento expeditedo de los tiempos definidos para el desarrollo del SIDEMU. Esta situación fue reportada de manera recurrente por parte del equipo encargado del desarrollo: los municipios no estaban respondiendo de manera regular y en los tiempos acordados.

Adicionalmente, se aprecia, a través de los reportes, inconsistencias en la participación de los representantes de los municipios en las reuniones de discusión para el diseño del sistema. La interacción continua y permanente de los responsables del desarrollo del sistema con las partes involucradas es crítica para la consecución del objetivo de tener un sistema de indicadores consensuados y robustos.

La instauración de un sistema para la medición del desempeño regularmente genera resistencias. En el caso del SIDEMU, se percibe una aceptación al concepto de parte de las personas que han estado involucradas. Lo que no es plenamente claro es el grado de aceptación de los otros actores que requiere el sistema dentro de los municipios y de las entidades nacionales. La respuesta para proporcionar datos nos permite inferir que existe trabajo que realizar para obtener una mayor aceptación y respuesta de las estructuras internas de las municipalidades.

En cuanto a la herramienta del SIDEMU, se puede argumentar que bajo las condiciones de desarrollo del sistema, se cuenta ahora con una herramienta que contiene indicadores de desempeño con un grado adecuado de flexibilidad al crecimiento y adaptación. El Anexo III presenta algunas observaciones a la herramienta y a los manuales de apoyo.

Existe dudas de la pertinencia y temporalidad de algunos de los indicadores incorporados al sistema; algunos de los ellos pudieran no ser considerados plenamente como válidos o comprensibles e incluso algunos se les puede calificar como redundantes. El Anexo IV presenta un resumen de comentarios sobre los indicadores y el glosario de términos.

La población de datos requerida es muy limitada. Esto pudiera deberse preponderantemente y como fue comentado, por no contar con la participación de todos los responsables de proporcionar información y quizás un interés marginal de parte de los responsables de administrar el sistema en cada uno de los municipios.

Una revisión de los indicadores reportados en el SIDEMU nos muestra que los resultados de muchos de ellos son inconsistentes y que contienen valores fuera de rango que motivan dudas de su autenticidad. Sería necesario borrar toda la información y pedirle a los municipios que ingresen los datos que tengan disponibles.

Ciertamente, la falta de observar resultados concretos no contribuye al posicionamiento del sistema. Es necesario tener resultados que mostrar. El esfuerzo realizado hasta hoy no refleja lo que se muestra en el SIDEMU. Lo cual ilustra, entre otros aspectos, la falta de coordinación adecuada entre las partes involucradas.

Al final de esta primera etapa de desarrollo, se puede concluir que se cuenta con una herramienta para soportar un sistema -y que pudiera ser viable- de indicadores de desempeño con una posible cobertura regional que involucre varios países y con una buena representatividad por país.

El establecimiento del SIDEMU es importante para los municipios centroamericanos, al ofrecer una herramienta que retroalimente sus procesos para la toma de decisiones ; para la operación y planeación y para los procesos ineludibles de mayor calidad en la rendición de cuentas con transparencia. Sin embargo, es necesario un esfuerzo puntual para lograr el interés de todos los involucrados, de tal forma que se pueda revertir la tendencia tradicional donde las urgencias (las situaciones del día) dominan a los ámbitos importantes, como el SIDEMU.

## ***Retos del SIDEMU***

La existencia de un sistema informático de soporte para el SIDEMU presenta una gran oportunidad que debe ser aprovechada. Si bien, el SIDEMU como un sistema integrador de información sobre los municipios del Istmo Centroamericano implica una trayectoria por recorrer, existen condiciones para consolidar la actual herramienta e instrumentar la construcción y consolidación del sistema.

Desde la perspectiva de la posibilidad de que el sistema pudiera ser operado como un programa con autosuficiencia financiera, ello sólo será posible en la medida que los municipios vean en el sistema un valor agregado significativo. Para este objetivo, el SIDEMU debe ser algo más que un sistema informático de retroalimentación; debe ser el punto de partida de “productos” con valor agregado para que sea atractivo el invertir en el instrumento. La herramienta debe ser capaz de pasar la prueba de los análisis de costo-beneficio.

Con la finalidad de enfocar los esfuerzos en una posible segunda etapa para el desarrollo y consolidación del SIDEMU, se considera la realización de los siguientes pasos:

1. Definir claramente el papel de cada uno de los actores. Estos roles deben ser plenamente aceptados y asumidos por cada uno. Para ello, es necesario reducir el

- papel protagónico que necesariamente debieron tener en la etapa anterior los consultores, para ahora entregar esta tarea a las entidades nacionales y a la FEMICA. Se recomienda que las unidades nacionales sea las “dueñas” del sistema en sus respectivos países, con la participación de la FEMICA como elemento aglutinador, brindándole al SIDEMU su enfoque regional.
2. Mostrar resultados. Para ello es necesario capturar correctamente y validar cada uno de los indicadores para todos los municipios participantes en el 2004.
  3. Revisión de cada indicador. Al contar con información real de los indicadores será posible verificar la pertinencia y relevancia de los mismos, tomando en cuenta las características de un indicador descritas en la sección anterior.
  4. Mostrar resultados de la versión corregida, en caso de cambios en los indicadores y validar la aceptación del SIDEMU como un sistema.
  5. Incorporar al SIDEMU más municipios, dando prioridad a los municipios con mayor capacidad institucional.

Finalmente, lo que se busca es un sistema con alto grado de interacción, que exprese en los hechos y por parte de cada municipalidad, la necesidad de mantenerlo con la información reciente que produzca resultados. En la medida que los municipios perciban los resultados del SIDEMU como un producto con valor agregado, se podrá contar con el nivel de operación deseado.

Un elemento descrito en la definición de la Cooperación Técnica para la segunda etapa, es la contratación de una persona para la FEMICA, quien será responsable de la consolidación del SIDEMU y de preparar las condiciones para el lanzamiento del sistema bajo la responsabilidad de la FEMICA. Esta condición es clave para la consolidación del programa.

### ***SIDEMU programa operado con autosuficiencia financiera***

El desarrollo del SIDEMU representa para la FEMICA una oportunidad para promover la buena gestión municipal, a través de herramientas específicas y útiles para los municipios centroamericanos. Igualmente, se constituye como una coyuntura propicia para fortalecerse como organización municipal regional, a través del desarrollo de opciones de servicios concretos y autosuficientes.

La posibilidad de que una municipalidad pague por un servicio donde ellos proporcionan la información y la contraparte realice cálculos y entregue información procesada, es una limitante ante la fuerte competencia que existe debido a los escasos recursos con que se cuenta. Es necesario, entonces, la búsqueda de esquemas donde el SIDEMU sea complementado o sirva de complemento a productos que ofrezcan un valor agregado de interés para las municipalidades.

Una posibilidad es que el SIDEMU sea una herramienta-base de productos desarrollados específicamente para las municipalidades. Entre las opciones que se pudieran considerar el ofrecimiento de incentivos a los participantes, asegurándose que no se convierta en un

ejercicio de suma cero y buscando que todos los que cumplan sean incentivados, es decir, que se promueva a la participación.

Dentro de ese contexto, se espera que la FEMICA establezca un programa con auto-suficiencia financiera para que le permita ejecutar sus responsabilidades, impulsando la sana operación del SIDEMU.

## **Conclusiones**

El sistema actual contiene fortalezas y enfrenta oportunidades muy relevantes, aunque no está exenta de debilidades y amenazas:

Aspectos	Fortaleza/Oportunidades	Debilidad/Amenazas
Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya se cuenta con un sistema</li> <li>• El concepto/idea ha sido aceptada por varios actores</li> <li>• Puede servir para la planeación de los gobiernos nacionales</li> <li>• Sirve de base/complemento de otros sistemas de indicadores</li> <li>• Permite la comparación entre municipios por país y/o región</li> <li>• Existen algunos actores fuertemente motivados, sobre todo los “recién llegados”</li> <li>• Ya se cuenta con un grupo base de indicadores</li> <li>• Ofrece la oportunidad para promover la vinculación entre los municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiente participación de actores relevantes</li> <li>• No ha “reportado” el sistema algo de valor para el “esfuerzo” hecho</li> <li>• Desconfianza de la calidad de la información</li> <li>• Descoordinación interna en los municipios que impide/retrasa el flujo de información</li> <li>• Existe la percepción que las unidades nacionales sólo está para apoyar (a los consultores). Los municipios y las unidades nacionales no se sienten parte, pareciendo que están aislados del programa</li> <li>• Falta información sobre el futuro y/o perspectivas del sistema</li> </ul>
Herramienta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay un sistema informático de indicadores</li> <li>• Flexible para la consulta de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La selección de algunos indicadores y sus períodos de reporte (no hay validación)</li> <li>• No existe la capacidad de ofrecer reportes sobre usos y transacciones para la administración del sistema</li> <li>• Calidad de algunos manuales</li> <li>• Cómo se puede y debe mantener la información</li> </ul>

Al término de la primera etapa del desarrollo del SIDEMU se cuenta con una herramienta informática que puede servir de base para el SIDEMU. Los tiempos acordados para el desarrollo de la primera etapa no consideró la validación detallada del sistema. En este sentido, es necesaria la validación antes de cualquier posible expansión en el número de municipalidades participantes.

En el ejercicio de validación se debe incluir -de manera importante- la discusión con funcionarios de las áreas responsables de proveer de datos al sistema en cada una de las municipalidades.

Conforme se lleve a cabo la segunda etapa del desarrollo del SIDEMU, es recomendable propiciar el desarrollo de modelos de productos que se pudieran incluir en el sistema. De esta forma, se estaría asegurando que el sistema pueda consolidarse y obtener el mayor provecho del mismo.

## **ANEXO I**

### **Relación de los requisitos generales de la Cooperación Técnica con los documentos que describen el cumplimiento a los mismos.**

Requisito	Referencia de cumplimiento
Realización de un taller inicial i) Presentación del proyecto ii) Plan de trabajo iii) Elaboración del estatuto y modelo de carta de adhesión	Reporte de Informe de Taller de inicio
Diagnóstico de los sistemas de indicadores municipales de los países beneficiados	El Segundo Informe de Avances presenta ejemplos de indicadores de cuatro países y un diagnóstico y análisis de los municipios participantes.
Diagnóstico de los sistemas de información de la FEMICA	Segundo Informe de Avances
Definición del conjunto de indicadores del SIDEMU	Segundo Informe de Avances y subsiguientes reportes.
Elaboración de las especificaciones informáticas del sistema para los tres niveles de aplicación de SIDEMU	Segundo Informe de Avances. Se incluyó en el diagnóstico de los municipios
Elaboración de los manuales para la operación y mantenimiento del sistema	Se presentaron como parte del paquete del SIDEMU
Diseño de la encuesta o formularios para la captura de información	Tercer Informe de Avances y subsiguientes reportes
Levantamiento de la información en los municipios muestra	Cuarto Informe de Avances y subsiguientes
Construcción de la base de datos y de la línea base	Cuarto Informe de Avances y Subsiguentes
Desarrollo de una aplicación informática (software) para la automatización del SIDEMU	Está instalada y operando en el servidor de FEMICA
Mejora de los <i>Web-sites</i> de las entidades participantes y de FEMICA para contribuir a la difusión y conocimiento de los indicadores de desempeño	En la página de FEMICA se cuenta con el acceso directo al SIDEMU a través de un vínculo.
Realización de un taller de introducción del SIDEMU	Quinto Informe de Avance y el Reporte final
Instalación del SIDEMU en las municipalidades muestras, entidades nacionales y la FEMICA	Se instaló en el servidor de la FEMICA
Realización de pruebas y ajustes del software.	Quinto Informe de Avance y Reporte Final

## ***ANEXO II***

### **Relación de entrevistas**

Fecha	País / Cargo	Institución
Lunes, 23 de mayo	Guatemala	
	Patrick Lizama, Coordinador SIDEMU	FEMICA
	Boris Girón, Oficina de Modernización; Ludwin Rodríguez, Director de Informática	Ciudad de Guatemala
Martes, 24 de mayo	Nicaragua	
	Walter René Pérez, Presidente Ejecutivo; Danilo García, Director de Planificación; Miguel Ruiz	INIFOM
	Lili Lecler, Planificación Managua; Marcia Rayo Soza, Gerente Municipal de Tipitapa; Ignacio Fonseca, Planificación, Ciudad Sandino; Alvin Salinas, AMUNIC; Además de un grupo muy nutrido de técnicos de varias áreas involucradas de la Alcaldía de Managua	Alcaldía de Managua
Miércoles, 25 de mayo	Honduras	
	Luis Benítez, Planificación Tegucigalpa	Municipalidad de Tegucigalpa
	Deyanira Laguna, ex-coordinadora del SIDEMU con	Secretaría de Gobernación y Justicia
	Nalda Morales, Directora de Gobiernos Locales	Secretaría de Gobernación y Justicia
Jueves, 26 de mayo		
	Patricia Jager, Directora Ejecutiva Patrick Lizama, Coordinador SIDEMU	FEMICA
Viernes, 27 de mayo		
	Miguel Salles, Oficina del Alcalde	Municipalidad de Villa Nueva
	Abraham Rivera, Asesor Presidencia INFOM	INFOM
	Patricia Jager, Directora Ejecutiva Patrick Lizama, Coordinador SIDEMU	FEMICA

## ***ANEXO III***

### ***Observaciones al sistema informático del SIDEMU y sus manuales***

**Reporte de Indicadores:** El sistema no puede desplazar la pantalla horizontalmente, únicamente se tiene la opción de desplazar la pantalla verticalmente.

**Reporte de Estado:** No existe una política definida sobre cómo se deben determinar los valores de los rangos. Adicionalmente, al consultar los indicadores y cuando se tiene el reporte del estado, no existe mayor explicación; únicamente se muestran los rangos establecidos. Sería conveniente que se explique el tema, quizá en la ventana donde se describe el indicador. Adicionalmente se recomienda que la política recomendada para la definición de los rangos se base en la normalización de la situación municipal, que bien puede ser por país (inclusive de acuerdo a la tipología municipal usada domésticamente) o bien por la tipología adaptada por el SIDEMU. A partir de rangos normalizados, la herramienta permitirá la apreciación explícita de los cambios que sufran cada municipio por indicador. Es claro que también se debe definir los períodos de actualización de la normalización que pudiera estar basada en tiempo o número de municipios con avances significativos o bien una combinación de estos dos o más parámetros.

**Códigos de los Municipios:** Determinar una numeración progresiva para definir el código de un municipio limita un desarrollo ordenado y la identificación expedita de los mismos. Sería mucho más recomendable asignar, si se desea que el código sea numérico, rangos de números por país, tal suerte que los 1000 sean los códigos de uno y los 2000 de otro. Si existe algún código ya definido por las unidades nacionales para identificar a sus municipios, se debería explorar la posibilidad de incorporarlo en el SIDEMU, permitiendo una mejor integración con los sistemas de información de las unidades nacionales.

**Capacidad de emitir reportes para el Administrador:** El sistema tiene la posibilidad de reportar las transacciones. Sin embargo este reporte brinda los resultados de forma nominal y no ofrece la opción de revisar por municipio o por persona. Esto requiere de un proceso manual, limitando la utilidad del reporte mismo. De igual forma, el hecho de que pueden existir usuarios con el mismo nombre, obliga a que cualquier reporte que incluya el nombre del usuario contenga también algún identificador que permita distinguir entre los homónimos. No realiza el reporte de transacciones limitando su utilidad (es posible al colocar el cursor en el área de descripción obtener información adicional para una posible identificación de los sinónimos, pero debe ser hecho manualmente). Un administrador de un sistema con tantos actores, requiere de una herramienta que le ofrezca información relevante y expedita para realizar su tarea.

**Manuales:** Presentan aparentemente suficiente información y pudieran ser de gran valor al servir como guía para aquellas personas que ha sido capacitadas. Sin embargo, la

forma en que se presenta la información, en algunos casos, pudiera generar confusión por algunos conceptos. La FEMICA reporta que el Manual de Instalación es poco amigable.

**Manual de Recopilación de Información:** a) La descripción de los niveles es confusa, incluso la tabla No. 2 no es explicada y por tanto es vago el concepto de la misma; b) cómo se utiliza y la definición de *Benchmarking* es confusa; c) en la opción de Carga de Datos: Manutención de valores, aparece como una sección de indicadores (en el sistema y en el manual), cuando en realidad se trata de la sección de datos de las variables que sirven para generar el indicador, incluso en el Anexo II el título es “Codificación de Índices o Variables”; es necesario que se tenga mejores definiciones para evitar confusiones.

**Manual del Usuario:** Las definiciones de los perfiles no son completamente claras, e incluso en el manual son descritos únicamente cuatro cuando en el sistema aparecen 17.

**Manual de Operación:** Este manual repite partes del Manual de Recopilación de Información. Ver Anexo IV para otros comentarios sobre la tabla de variables del anexo del manual.

## **ANEXO IV**

### **Observaciones Generales sobre los Indicadores y Glosario**

La presentación y explicación de los indicadores está contenida en el Manual Operativo. Adicionalmente, en el sistema informático se puede obtener la descripción de cada uno de los indicadores, según sea necesario.

Un sistema de indicadores de desempeño, del nivel del que se pretende sea el SIDEMU, debe contener principalmente indicadores de eficiencia y eficacia, además de indicadores de resultado o impacto; que siempre que sean posibles serán preferibles. Es comprensible la necesidad de incluir indicadores de insumos y productos, o relativos a ellos, que sirvan de marco a los otros indicadores, sin embargo estos deberán ser los menos. En el caso del SIDEMU, se aprecia que un buen número de los indicadores son para medir eficiencias, aunque algunos están muy relacionados a insumos o productos.

A reserva de un reporte especial sobre los indicadores, los siguientes comentarios indican los aspectos que deben ser analizados en la revisión de los mismos:

- Existen algunas descripciones muy generales de los términos que pudiera causar confusión y afectar la forma en que se reportan los valores de las variables involucradas. Para cualquier sistema donde existe una diversidad de actores proveyendo información, es indispensable la claridad en los términos. Por ejemplo:
  - Áreas vulnerables – Se menciona el término “alto riesgo”, es conveniente definir a qué criterios se refiere, si es el aceptado por cada país o formulado por algún organismo internacional.
  - Patrimonio – El término requiere de ser definido ante la posibilidad de confusión acerca de los bienes propiedad de la municipalidad que son de tipo histórico (difícil de evaluar) y otros que sí implican un valor comercial.
  - Número de habitantes del municipio – No es conveniente que la definición permita la discrecionalidad en cuanto a la fuente de datos sin que indique formas de selección. Se debe privilegiar uniformar las fuentes de los datos.
  - Costo vs gastos – Es necesario que se distingan y si alguno de ellos incluye o debe incluir la depreciación de, al menos, los activos (patrimonio) comerciales. Hay inclusive dos tipos de gastos que sería conveniente relacionar: gastos corrientes y gastos de funcionamiento u operativos.
  - Gastos Total en Personal – No se hace mención si en estos gastos (al igual que otros relacionados con los recursos humanos) se deben o no incluir los gastos de personal eventual o contratado para períodos cortos.
  - Algunos indicadores son complementarios, es decir se pueden obtener de la relación directa de otros, convirtiéndolos en redundantes. Además existen indicadores cuya definición o lectura no es clara por su descripción en el sistema:

- Ingresos por Habitante – Para que sea correcta la descripción de la lectura, se debe considerar únicamente los ingresos locales, excluyendo las transferencias y los créditos.
- Porcentaje del gasto en personal destinado a la capacitación – La descripción de la lectura no es correcta. En todo caso, lo sería si el gasto es *per capita*. Por ejemplo, si se reduce el personal con el mismo nivel de gasto, se pudiera decir que se está gastando más en capacitación, lo cual es correcto únicamente desde la perspectiva del gasto por persona, pero no como un monto mayor que se pudiera leer de esa forma.
- Recaudación por trabajador – No es claro el propósito del indicador. Si se trata de un indicador que ilustre la eficiencia del sistema de recaudación, entonces únicamente debería considerarse el personal asignado a la recaudación. Si se trata de observar la relación de la recuperación de costos en aquellos servicios donde existen tasas, derechos y ventas de servicios, sólo se debe considerar al personal de esas áreas. De otra forma, se puede tener eficiencias significativas en las áreas responsables de recaudación o en los gastos de personal operativo de esas áreas generadoras de recursos, para ser contrarestadas con aumento de personal en las áreas no vinculadas.
- Autonomía Financiera, Recaudación de impuestos, Recaudación por Tasas, Derechos y Venta de Servicios y Dependencia de Fondos del Gobierno Central – Uno de estos indicadores puede ser complementado con la agrupación de los otros.

**ICMA Comparative Research Activity:  
Establishment and Operation  
of *Mancomunidades* in Latin America**

**Background**

USAID awarded ICMA a Cooperative Agreement (LAG-A-00-98-00060-00) in October 1998 for a five-year program to improve donor consultation mechanisms, promote information-sharing and networking, and provide guidance on the design of practical, needs-driven and results-oriented local government assistance programs for the Latin American and Caribbean (LAC) Region. In September 2003, the Agreement was extended for an additional three years. The comparative research activity described below will be carried out under that Cooperative Agreement.

One means LAC municipal government leaders have used over the last decade to respond to increasing demand from citizens for community services has been to join forces to establish new public sector entities called *mancomunidades*. *Mancomunidades* are separate legal entities that are jointly owned and operated by two or more municipal governments (most often governments of neighboring municipalities) to provide specific types of services, or to carry out other municipal government functions.

*Mancomunidades* first appeared in Spain as a means of allowing smaller local governments to provide adequate services. They were few in number until after the dictatorship. The Constitution of 1978 specifically allows supra-municipal government entities (of which *mancomunidades* are one type) to be created, and the 1985 *Ley de Bases de Régimen Local* defines the characteristics and types of supra-municipal entities that can be established.

In Spain, much of the impetus for creation of supra-municipal government entities as a means of inter-municipal cooperation arose following the decision of that country's citizens to favor regional autonomy - especially for the historical regions of Catalonia, Basque Land and Galicia. Initiatives to establish supra-municipal government entities were taken both by officials from regional governments (*Comunidades Autonomas*) and by municipal government officials.

On the other hand, in Latin America - where (except in the federated republics) relatively little consensus has developed in favor of decentralized governance, and the regional governments that do exist have not been very effective - the impetus for intra-municipal cooperation in general, and establishment of *mancomunidades* in particular, has come from elected municipal government leaders and international cooperation entities.

During the last several years, the Spanish International Cooperation Agency (*Agencia Espanola de Cooperación Internacional* - AECI), has been instrumental in assisting municipal governments in several LAC countries to create *mancomunidades*. In several LAC countries, *mancomunidades* have enabled municipal governments that are chronically strapped for resources to improve provision of services, achieve economies of scale, and begin to promote regional development initiatives. This being said, it is not

clear that consistent policies and practices have evolved in each country regarding establishment and operation of *mancomunidades*, nor has information and lessons learned been shared among LAC countries.

### **Purpose and Objectives**

USAID missions in four LAC countries, and municipal government leaders with which they partner, are interested in learning more about experiences to date with *mancomunidades* within the LAC region. The LAC Bureau has requested that ICMA support efforts by the four missions (Guatemala, Honduras, Ecuador and Bolivia) and their partners to decide how they might incorporate development of *mancomunidades* into ongoing programs to improve the performance of local governments. With this in mind, ICMA will: (1) examine successful experiences in inter-municipal cooperation in order to identify key areas for attention to establish and operate *mancomunidades* successfully, and lessons learned; (2) develop a *mancomunidad* viability index that municipal government leaders and USAID can use to assess progress achieved by individual *mancomunidades* in each of the key areas identified; (3) prepare short case studies of successful mancomunidades that illustrate the lessons learned; and (4) organize a workshop for discussion of the ICMA report and case studies, and to decide on next steps for those interested in incorporating development of *mancomunidades* into ongoing programs.

As a basis for carrying out the study, ICMA has developed an analytical framework to be used in examining experiences to date with *mancomunidades*. ICMA will refine the draft framework taking into account (a) the municipal association viability index adapted for use with *mancomunidades* in Bolivia by ICMA consultant, Mirta Gonzales, (b) the *mancomunidad* diagnostic carried out in Guatemala under USAID's program there, (c) research already carried out by DEMUCA in countries where AECI has worked, and (d) information learned in the course of conducting the study. Using the framework, a set of questions will be developed for the purpose of gathering comparable data in each country visited.

The draft analytical framework is shown below.

### **MARCO ANALYTICO**

1. Descripción de Mancomunidades.
  - a. Definición y características de mancomunidades en varios países.
    - i. Comparación con otras estructuras para la cooperación inter-municipal.
  - b. Razones para asociarse.
  - c. Funciones de mancomunidades.

2. Construcción y Desarrollo Institucional de Mancomunidades: Identificación de condiciones propicias para el establecimiento de mancomunidades, y de las características esenciales de mancomunidades bien establecidas.

a. Contexto/entorno:

- i. Apoyo de la asociación nacional de municipios y las entidades nacionales para el fomento de los gobiernos municipales.
- ii. Actitudes de la ciudadanía referente a la gobernabilidad democrática y la provisión de servicios por los gobiernos municipales.
- iii. Bases legales para asociarse (código municipal, etc.).
- iv. Disponibilidad de información y asistencia técnica y financiera para establecimiento de mancomunidades.

b. Características básicas:

- i. Iniciativa y liderazgo para la construcción de la mancomunidad: De oficiales municipales elegidos o de otros?
- ii. Autoridad para la toma de decisiones independientes.
- iii. Misión y principios de operación claros y compartidos: Ej., asociación voluntaria y no-partidista; toma de decisiones en forma democrática (un voto por municipio); transparencia de flujo de información entre miembros y con el público (rendición de cuentas en forma regular); deseo de cooperar con otros actores de la comunidad; política de favorecer a municipios mas necesitados; estándares de operación y para la sostenibilidad financiera; proceso de desarrollo permanente de la mancomunidad.
- iv. Desarrollo legal y normativo (gobernabilidad): estatutos; reglamento interno (toma de decisiones en forma compartida, establecimiento de la junta y su relación con el/la director/a ejecutivo/a, etc.); relaciones con gobiernos nacionales y regionales.
- v. Capacidad técnica y administrativa: desarrollo de unidad técnica con dos papeles: llevar a cabo programas y servicios de la mancomunidad y fortalecer enlaces con, y el desempeño de, los equipos de cada una de los gobiernos municipales.

3. Planificación y Ejecución de Programas de Mancomunidades:

Identificación de factores claves para el desempeño exitoso de una mancomunidad.

- a. Planificación estratégica: prácticas y contacto con clientes.
- b. Medición de desempeño.

- c. Desarrollo institucional permanente según servicios o programas asignados y desempeño.
  - d. Sostenibilidad financiera.
  - e. Cooperación con otros actores de la comunidad: sector privado, ONG, grupos de ciudadanos, entidades del gobierno nacional.
4. Estrategias de Apoyo de Agencias Internacionales de Cooperación.

### **Methodology**

Guatemala, Honduras, Ecuador and Bolivia are at different points in pursuing inter-municipal cooperation through *mancomunidades*. Among the four, Honduras and Bolivia have the most experience with *mancomunidades*. None of the countries has yet developed standard practices or a national strategy for inter-municipal cooperation. Other LAC countries with *mancomunidad* experience include Costa Rica, Panama, El Salvador, Nicaragua, Peru, and the Dominican Republic. Among those countries, the ones which appear to have the most relevant experience to offer the four client countries for this study are Costa Rica, El Salvador, Nicaragua and Bolivia. ICMA will apply the analytical framework in Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, and Bolivia, but remain open to including other countries, such as Peru, that could be relevant to meeting the objectives cited above. In those countries, ICMA will identify the most successful mancomunidad initiatives in order to gather information on items 2 and 3 in the analytical framework. Data on initial developments in inter-municipal cooperation in Guatemala have already been gathered and made available at *El Primer Encuentro sobre Mancomunidades de Municipios* in July 2005. ICMA will use that information and summary information to be gathered in Ecuador to complement the more detailed information to be gathered in Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua and Bolivia.

Information will be gathered from two sources: interviews with experts and practitioners in each country; and documents available on experience to date in LAC and Spain. A bibliography has begun to be prepared. Experts and practitioners in each country will be identified from among mayors, municipal association officers, municipal development consultants and NGOs, university professors, donors (USAID, AECI and GTZ), national government officials in charge of decentralization and municipal government strengthening, and – of course – *mancomunidad* officials themselves.

### **Research Team**

The study will be carried out primarily by two ICMA consultants: a Study Coordinator (SC) and a Senior Technical Expert (STE). The Study Coordinator will be responsible for developing the analytical framework to be used in gathering data, the format for case studies, preparation of the final report, and the agenda and organization of the workshop. The Senior Technical Expert will carry out and/or supervise all field work for the purpose of arriving at findings and conclusions. He will be assisted by a national consultant in each of the following countries: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua and Bolivia.

The Senior Technical Expert will draft the sections of the report in consultation with the Team Leader. He will also be responsible for coordinating activities under this study with AECI and DEMUCA (*Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe*), in order to obtain information from them on AECI assistance to LAC municipal government leaders for the establishment of *mancomunidades*, and to obtain as much relevant information as possible on the operation of *mancomunidades* in Spain.

The four national consultants to be hired at the recommendation of the Senior Technical Expert will be responsible for gathering initial data in the areas indicated in the analytical framework, for obtaining copies of documents useful for this study, for identifying and making arrangements to interview key experts in their countries, for accompanying Senior Technical Expert to those interviews, for preparing case studies, and for obtaining additional information as directed by the Senior Technical Expert after country visits are completed.

The qualifications required for each consultant are listed below.

#### Study Coordinator

- At least 15 years' experience working in the LAC region, preferably in connection with USAID democracy and governance programs.
- Relevant experience with municipal government development and local governance programs in LAC.
- Significant experience as a team leader.
- Good analytical and writing skills.
- Fluent Spanish.

#### Senior Technical Expert

- At least 10 years' experience in municipal government development in two or more LAC countries.
- Good analytical and writing skills.
- Spanish fluency.
- Relevant experience supervising researchers.
- Experience with USAID programs preferred.

#### National Consultants

- At least 5 years' experience in municipal government development in their native country.
- Professional contacts with experts and practitioners to be consulted for this study.
- Ability to organize field visits and intensive interview schedules.
- Good analytical and Spanish writing skills.
- Knowledge of local laws affecting municipal government development.

#### Work Plan

The study will be completed in three phases: preparation, field work, and completion of report and presentations.

The following Phase I tasks will be completed by July 15.

- Agreement with draft SOW by four USAID missions and LAC.
- Obtaining copies of background documents (ICMA).
- Making contact with AECI and DEMUCA (ICMA).
- Contracting of SC and STE by ICMA.
- Background reading by SC and STE.
- Identification of 4 country consultants by STE.
- Attendance at Guatemala *Encuentro de Cooperación Intermunicipal* by SC, STE, and ICMA Supervisor (4 days including travel – July 4-7).
- Consultation and agreement among SC, STE and the ICMA Supervisor on SOW, work plan, analytical framework, and accompanying list of question areas.
- Finalization of SOW, analytical framework, questions for data gathering and work plan by SC.

This will require approximately 12 days by SC and 6 days by STE.

Phase II field work will include the following steps to be completed between July 15 and September 30:

- Contracting of 4 country consultants by ICMA.
- In-country data gathering by four national consultants (10 days each).
- Costa Rica visit by STE for (a) consultations with DEMUCA and (b) interviews, data gathering, selection of case studies (8 days including travel).
- Honduras consultations and data gathering by STE, selection of case studies, and consultations with USAID and its partners (5 days).
- Visit to El Salvador by STE for interviews, data gathering, selection of case studies, and consultations with USAID and its partners (8 days including travel).
- Visit to Nicaragua by STE for interviews, data gathering, selection of case studies, and consultations with USAID and its partners (8 days including travel).
- Visit to Bolivia by STE for interviews, data gathering, selection of case studies, and consultations with USAID and its partners (10 days including travel).
- Possible visit to Ecuador and Peru by STE and SC for interviews, data gathering, and consultations with USAID and its partners (6 days including travel).
- Drafting of case studies by national consultants following visits of STE (3 days for each case study).
- Consultations between SC and STE as country visits proceed in order to amend analytical framework, assemble findings and conclusions, and draft report sections (6 days each, SC and STE).

Phase III report preparation will include the following steps, to be completed between October 1 and November 1, with a workshop scheduled later at the convenience of USAID:

- Meeting of SC, STE and ICMA Supervisor to discuss findings and conclusions and agree on report content (4 days each including travel).
- First draft of report by SC with STE support (SC 10 days, STE 6 days).
- Finalization of case studies (2 days for each case study by STE; 2 days for each study by national consultants).
- Consultations on draft final report by SC with ICMA and LAC (3 days).
- Complete final report, including consultation with ICMA (SC and STE 2 days each).
- Cooperation with ICMA translator and editor to complete final report (SC 3 days)
- Preparation of workshop and presentation (3 days SO; 2 days STE).
- Workshop attendance (SC and STE 4 days each including travel).
- Report on workshop (SC 2 days).

#### **LEVELS OF EFFORT (days)**

	Study Coordinator	Senior Tech Expert	Country Consultants
Phase I	12	6	
Phase II	8	53	64
Phase III	27	30	16
Total	47	89	80

#### **Report Contents**

The report will include findings and conclusions on the topics specified in the analytical framework, up to eight case studies illustrating those findings and conclusions, and a bibliography and list of persons and organizations contacted.

The research report will contain the following sections:

- I        Introducción
  - Propósito y objetivos de la investigación
  - Metodología y terminología
  - Datos históricos breves
- II      Descripción de Mancomunidades.
  1. Definición y características de mancomunidades en varios países.
    - a. Lo que no son.
    - b. Comparación con otras estructuras para la cooperación inter-municipal.
  2. Razones para asociarse.
  3. Funciones de mancomunidades.

III Construcción y Desarrollo Institucional de Mancomunidades: Identificación de condiciones propicias para el establecimiento de mancomunidades, y de las características esenciales de mancomunidades bien establecidas.

1. Contexto/entorno:
  - a. Apoyo de la asociación nacional de municipios y las entidades nacionales para el fomento de los gobiernos municipales.
  - b. Actitudes de la ciudadanía referente a la gobernabilidad democrática y la provisión de servicios por los gobiernos municipales.
  - c. Bases legales para asociarse (código municipal, etc.).
  - d. Disponibilidad de información y asistencia técnica y financiera para establecimiento de mancomunidades.
2. Características básicas:
  - a. Iniciativa y liderazgo para la construcción de la mancomunidad: De oficiales municipales elegidos o de otros?
  - b. Autoridad para la toma de decisiones independientes.
  - c. Misión y principios de operación claros y compartidos: Ej., asociación voluntaria y no-partidista; toma de decisiones en forma democrática (un voto por municipio); transparencia de flujo de información entre miembros y con el público (rendición de cuentas en forma regular); deseo de cooperar con otros actores de la comunidad; política de favorecer a municipios más necesitados; estándares de operación y para la sostenibilidad financiera; proceso de desarrollo permanente de la mancomunidad.
  - d. Desarrollo legal y normativo (gobernabilidad): estatutos; reglamento interno (toma de decisiones en forma compartida, establecimiento de la junta y su relación con el/la director/a ejecutivo/a, etc.); relaciones con gobiernos nacionales y regionales.
  - e. Capacidad técnica y administrativa: desarrollo de unidad técnica con dos papeles: llevar a cabo programas y servicios de la mancomunidad y fortalecer enlaces con, y el desempeño de, los equipos de cada una de los gobiernos municipales.

III Planificación y Ejecución de Programas de Mancomunidades: Identificación de factores claves para el desempeño exitoso de una mancomunidad.

1. Planificación estratégica: prácticas y contacto con clientes.
2. Medición de desempeño.
3. Desarrollo institucional permanente según servicios o programas asignados y desempeño.
4. Sostenibilidad financiera.
5. Cooperación con otros actores de la comunidad: sector privado, ONG, grupos de ciudadanos, entidades del gobierno nacional.

IV Índice de Desempeño de Mancomunidades

V Opciones para Apoyo de Donantes

**Anexos**

1. Personas Entrevistadas
2. Bibliografía
3. Fuentes de Información Adicional

Consultants will draft the report in their native language, either Spanish or English. The final report will be presented in Spanish so as to be of more use to USAID missions. The body of the report should not exceed 40 pages. It will be edited in accordance with standard ICMA norms.

**ICMA Supervision and Support**

The ICMA supervisor for this assignment is Isabelle Bully-Omictin. The SC will report to Ms. Bully-Omictin and the STE will report to the SC. The national consultants will report to the STE.

ICMA will contract consultants, obtain as many background documents as possible, make arrangements for travel, schedule meetings with LAC, make arrangements for the workshop to be held following completion of the study, and arrange for the final report to be translated as necessary and edited for printing.